

大运河文化带建设与乡村振兴

融合发展的难点与对策

徐志明

大运河是世界上距离最长、规模最大的运河，是我国古代创造的一项伟大工程，展现了我国劳动人民的智慧和勇气。2014年，中国大运河成功列入《世界遗产名录》。2017年6月，习近平总书记作出重要指示：大运河是祖先留给我们的宝贵遗产，是流动的文化，要统筹保护好、传承好、利用好。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《大运河文化保护传承利用规划纲要》。大运河沿线乡村是大运河的重要组成部分，推动大运河文化带建设与乡村振兴融合发展，对于大运河文化带建设与乡村振兴都有重要意义。

一、大运河文化带建设与乡村振兴融合发展的问题

大运河成功列入《世界遗产名录》以来，江苏不断完善政策法规和制度体系，大运河文化带建设走在了全国前列。2018年成立了由省委书记任组长，交通、水利、文化旅游、农业农村、环保等17个省直责任部门和11个运河相关设区市组成的江苏省大运河文化带建设工作领导小组。设立全国首只、初始规模200亿元的大运河文化旅游发展基金。2019年11月，江苏省十三届人大常委会通过《关于促进大运河文化带建设的决定》。同年12月，《江苏省大运河文化保护传承利用实施规划》出炉，全省大运河文化保护传承利用“1+1+6+11”规划体系初步形成。2020年，江苏发行全国首支大运河文化带建设专项债券，规模23.34亿元，用于资助13个大运河文化带建设项目。但在大运河文化带建设过程中，仍存在重城轻乡倾向，乡村振兴中没有充分利用大运河文化带建设提供的机遇，导致两大战略在实施过程中呈现相互割裂的现象。

（一）大运河沿线乡村文化流失

大运河沿线存有大量的古镇、古村落，但长期以来存在保护不力的问题。一些地方过度开发给许多古村镇造成了不可逆转的破坏，一些地方由于保护资金不足，古村镇古建筑和非物质文化遗产正在消失。无锡市惠山区玉祁镇礼社村，是一个具有800多年历史的江南名村，也是2012年住建部等部门公布的第一批中国传统村落。村中的礼社老街建于南宋淳熙年间（1174-1189），长200余米、宽3米多，不仅有大量古建筑，而且人文资源极其丰厚。一大批历史名人在此诞生，如近代以来，礼社走出了130位各界精英，包括孙冶方、薛暮桥等。礼社的舞龙、扎龙灯等非物质文化遗产资源也十分丰富。但老街年代久远，加上维修保护资金不足，部分建筑不同程度发生梁架木料糟朽、木窗敝旧，失去居住功能，或只有老人居住，有些院落杂草丛生。

（二）大运河沿线乡村环境污染加剧

大运河仍肩负着水运大动脉的责任，运输污染、农村生产生活污染成为大运河污染的重要来源。一是生态空间被挤占。大运河江苏段水网密集、人口稠密，生态保护面临巨大压力。长期以来，大运河沿线生态没有得到有效保护，部分河段淤积退化，两岸绿化不足，树种单一。二是运输污染较为突出。大运河江苏段是国家水运主通道，常年航行于此的船舶有近2万艘、年货运量达4亿余吨，但也是目前水体污染较为严重的水域。船舶尾气已成为继工业废气、车辆尾气后，对大气造成污染的第三大“元凶”。大运河燃油船只噪音及其排污对水体清洁损害程度让人始料不及。水面上漂浮着杂物、生活垃圾、船只燃油机排放后飘落下来的黑色油灰，以及未能充分燃烧排除的柴油油花。三是生产污染依然存在。大运河沿线经济繁荣，农村企业众多。农村企业“散乱污”问题没有得到有效根治，沿线仍有一些破旧的农村企业向大运河排污，河边堆放了大量垃圾，加油、储油站点也存在

较大的环境安全隐患，大运河环境污染问题令人堪忧。

（三）大运河沿线乡村文旅产业发展不足

大运河文化未能得到充分挖掘，沿线乡村文旅产业发展不足，规模上不去，经济效益也就不理想。一是古村镇建筑风格趋同化。古村镇保护与经济发展之间存在一定矛盾。一些地方扒掉旧房子，建新的仿古建筑；一些地方在古建筑内大拆大建，进行商业化改造。青石板铺路，街道两边开设商铺，以灯笼和古朴风格装饰，建筑风格相近。千镇一面成为古村镇历史文化资源开发利用的主要问题。二是古村镇旅游活动单一化。在工业化、城镇化背景下，一些地方对古村镇文化旅游资源盲目开发，景观元素较多，文化内涵欠缺，地方特色不足。古村镇旅游缺乏规划设计，旅游活动单一、娱乐方式单调，文化旅游产品的吸引力明显不足，游客无法感知和认同大运河古村镇文化，不利于大运河古村镇旅游的可持续发展。

（四）融合发展的体制机制缺失

目前，江苏各地在共同解决运河沿线出现的产业同质竞争、环境污染等问题时，并未建立相应的政府主体协调机制。一是对运河沿线乡村建设重视不足。一些地方对沿线城市文化带建设较为关注，但对沿线乡村文化带建设关注不足，这在地方制定的相关规划、项目投资中表现得较为明显。如大运河沿线苏南某市的《乡村振兴规划》对大运河只字未提，苏北某镇2019年政府工作报告只有一次提到大运河。省市对大运河文化带建设较为重视，但基层普遍认识不足，尤其是乡村基层领导，对大运河历史文化资源的保护传承利用意识不足。笔者在与苏北某镇镇领导座谈大运河文化带建设时发现，其对大运河文化带建设情况基本不了解。二是部门间缺乏配合。大运河文化带建设涉及政府多个部门，沟通协调难度较大，很难在短期内形成合力，缺少整体系统工程的设计，碎片化保护现象突出。江苏大运河文化带建设与发展乡村旅游在环境提升、基础设施配置、管理体制创新等方面多有耦合，但二者统筹规划、融合发展的力度不够，融合发展的关系不明确。三是区域间缺乏协调。大运河跨区域特征明显，区域之间的基础设施建设、生态保护、产业发展协调难度较大。协调的缺失不利于集中力量解决问题，不利于保持大运河流经地的地域特色，也不利于水岸关系的处理，而且还容易带来重复建设、项目难以对接等问题，难以实现文化、社会和经济上的叠加效益。

二、大运河文化带建设与乡村振兴融合发展的思路

大运河文化带建设和乡村振兴两大战略在建设目标上高度一致，在建设区域上高度重合，在建设内容上高度统一。应坚持保护与开发并重、坚持强化城乡联动、坚持政府主导、市场运作、社会参与的原则，推进两大战略在文化传承、生态保护、产业发展等方面的融合发展。

（一）推动大运河乡村文化资源保护利用

大力提升大运河江苏段沿线历史文化名镇名村的保护传承利用水平，对于弘扬大运河优秀传统文化、推动乡村振兴具有十分重要的意义。一是加强古村镇文化保护传承利用。大运河江苏段分布着23座国家历史文化名镇和9座国家历史文化名村，还有大量省级历史文化名镇和名村，人文内涵极其丰富，具有极高的建筑艺术价值和建筑史学价值。全面深入挖掘大运河沿线乡村文化古迹中蕴含的建筑思想、人文精神，是大运河文化带建设的重要方面。二是开展丰富多彩的乡村文化活动。每个历史文化名镇名村都有其独特的故事，如淮安市淮安区河下镇的“十番锣鼓”表演，宿迁市宿豫区皂河镇的龙王庙会、柳琴戏等都是历史悠久的非物质文化遗产。大力举办弘扬大运河沿线历史文化名城名镇的传统文化，传播本土风情的展会、节庆、论坛等活动，让静态的历史文化名镇名村更加可感可亲、引人入胜。

（二）大力建设大运河生态观光带

大运河沿线生态建设对于提高当地居民的生产生活条件、建设美丽乡村、发展乡村旅游产业有重要意义。坚持“生态建设”

和“污染治理”两手抓，让优美生态环境成为大运河文化带建设的最美底色。一是加快发展绿色产业。加强大运河沿线产业发展规划，加快发展特色农业、生态农业和智慧农业，大力培育新型经营主体，建设现代农业产业园区；以生态保护修复倒逼产业转型升级，大力发展农业社会化服务、乡村创意服务、休闲农业与乡村旅游等乡村服务产业，推动沿线农村企业加快产业现代化步伐。二是加强大运河生态环境提升。加强对大运河沿线乡村自然生态系统的保护，以景观绿化及相关配套设施为主导，打造集生态保护与乡野休闲于一体的“生态廊道”。建设大运河乡村振兴风光带，广泛开展风貌提升、田容田貌整治、河道水系景观改造等工程。将生态宜居建设从典型示范向整体覆盖拓展，并将其与完善基础设施、提升公共服务、推进乡风文明等工作有机结合起来，加快建设乡土气息浓郁、自然环境优美、农民宜居宜业的美丽乡村。三是加强大运河沿线污染治理。加强对大运河生态红线区域的管控，进一步完善生态补偿机制。加强农村土地修复和综合整治，提高农村土地利用效率，改善农村土地生态环境，为开发乡村生态价值打下良好基础。以生活垃圾处理、村庄污水治理与村容村貌建设为重点，积极开展农村地区垃圾分类收集与资源化利用试点工作。加快推进村庄污水治理，完善乡村水体长效管理机制。结合“河长制”建设和治违、治污、治隐患等“三治”工作的开展，加强对运河两岸违法建设行为的整治。

（三）加快发展大运河乡村文旅产业

抓住乡村振兴战略和大运河文化带建设的契机，以文化为灵魂、以产业为方向、以旅游为载体，加速文化和旅游深度融合，推动大运河文化与乡村一二三产业有机融合。以大运河文化为基底，以建设农村产业融合发展示范点为抓手，以特色旅游村镇和乡村旅游示范村建设为依托，深入发掘农业农村的生态涵养、农事体验、休闲观光、文化创意、健康养老等多种功能，发展“农业+”“创意+”等多种业态，提增优质特色农产品的附加值，促进农民增收。整合窑湾镇、皂河镇、邵伯镇、平望镇等运河名镇文化资源，打响“千年运河”品牌，因地制宜，打造特色鲜明、充满魅力的精品化乡村文旅系列。

三、大运河文化带建设与乡村振兴融合发展的对策

政府应从规划制定、机制健全、政策创设等方面推动大运河文化带建设与乡村振兴两大战略融合发展。

（一）强化各项规划的融合衔接

应充分关注城乡融合发展，以及沿线乡村振兴问题，针对核心区、外围区、辐射区采用不同的倾斜政策。一是开展大运河沿线乡村文化旅游资源调查。对大运河古镇、古村落、古建筑、历史文化资源开展深入调查，深度挖掘大运河文化资源，为大运河文化带建设提供有力保障。二是推动大运河规划与农业农村规划相互衔接。加强在产业发展、城镇布局、基础设施建设、污染排放标准等方面的统一规划，并在国家和省相关规划的基础上，制定市县大运河文化带建设规划、农业农村发展规划。省及沿线市县政府在制定“十四五”农业农村发展规划、文化旅游产业发展规划时，也应充分利用大运河这一重要战略资源。

（二）建立融合发展协调机制

建立健全组织协调、资金筹措、监督评估等三大机制。一是健全组织协调机制。发挥各级大运河文化带建设领导小组、农村工作领导小组的组织协调作用，推动文化旅游、农业农村、建设、交通、环保等多部门联动。发挥地方的积极性，支持各地依据自身特点和资源禀赋，推动大运河文化带特色化、差异化、多样化发展，避免低水平重复建设。二是完善资金筹措机制。加强对大运河文化带建设保护开发的财政扶持，在加大政府投入的同时，吸引产权人、企业等社会资本的投入。三是建立监督评估机制。建立大运河文化遗产监测预警平台和大运河文化带建设综合考核评价体系，并将其作为沿线各级政府的重要考核内容。对破坏大运河自然和文化遗产、污染大运河生态环境等违法行为依法提起诉讼。

（三）加大融合发展政策扶持

加大财政、金融、人才等政策扶持力度，推动大运河沿线乡村文化保护传承、生态保护、文化旅游产业发展。一是财政扶持政策。各级财政应统筹利用现有资金渠道，大力支持大运河沿线文化遗产保护传承、河道水系治理管护、生态环境保护修复、文化和旅游融合发展等领域的重大任务和重点项目。各级乡村振兴基金应把大运河沿线乡村文旅产业、现代农业发展作为重要支持方向。二是金融扶持政策。采用政府和社会资本合作（PPP）形式，设立省级大运河古村镇历史文化资源保护专项基金，主要投向保护利用价值较高、旅游发展潜力较大、示范带动效应显著的大运河古村镇，对古村镇古建筑和非物质文化遗产保护、基础设施建设、生态环境保护、文旅融合项目进行重点扶持。三是科技扶持政策。积极开展古村镇历史文化资源的数字化工作，尽快建立大运河古村镇新增历史文化遗存保护名录和历史文化资源数据库，数字化资源应包括物质文化遗产大数据、非物质文化遗产大数据和网络大数据。围绕古村镇独特的历史文化元素，开发数字化创意产品，为广大游客提供网络化的文化交互体验，扩大古村镇的影响力。四是人才扶持政策。加强沿线地区与大专院校的合作，加快培养急需的大运河文化建设人才。建立高技能人才、大学生、退伍军人、外出务工经商人员返乡创业激励机制，为返乡人员创业提供土地、资金支持。